**Deutscher Bundestag** **Drucksache 16/4456**
**16. Wahlperiode**
(zu Drucksache 16/4138)
28. 02. 2007

# Unterrichtung
## durch die Bundesregierung

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften – Drucksache 16/4138 –

## Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

**Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 830. Sitzung am 16. Februar 2007 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zum Gesetzentwurf allgemein**

   a) Der Bundesrat bittet, die nach wie vor offene Kostenfrage im Zusammenhang mit der Einführung der zweiten Stufe des biometrischen Reisepasses zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens abschließend zu klären.

   Begründung

   Der Bund hat eine kostenneutrale Einführung der Pässe für die Passbehörden zugesagt.

   Zwar werden die Passbehörden nach Aussage des Bundesministeriums des Innern vom Passhersteller mit der notwendigen Hard- und Software ausgestattet, die unmittelbar zur Erfassung und Qualitätssicherung der Fingerabdrücke notwendig ist, da die Ausstattung ein Teil der Passproduktion des biometrischen Reisepasses ist. Bei der Ausstattung mit der Hardware, für die ein entsprechender Standard vorgegeben ist, kommen allerdings noch Kosten auf die Passbehörden zu, soweit bei den Gemeinden entsprechende leistungsfähige PC noch nicht zur Verfügung stehen. Wie hoch der Aufrüstungsbedarf bei den einzelnen Gemeinden ist, ist nicht bekannt.

   Der Bundesrat hat am 8. Juli 2005 anlässlich der Einführung der ersten Stufe des biometriegestützten Reisepasses die Bundesregierung gebeten, eine detaillierte Kalkulation der Kosten offenzulegen, damit nachvollzogen werden kann, dass die Gebühr für die Ausstellung der neuen Reisepässe kostendeckend sind (Bundesratsdrucksache 510/05 (Beschluss)).

   Nach den Berechnungen des Bundesministeriums des Innern beinhaltet die Gebühr für den biometrischen Reisepass in der Standardform in Höhe von 59 Euro einen gemeindlichen Gebührenanteil von 14,37 Euro. Der Deutsche Städtetag kommt demgegenüber auf einen von den Kommunen benötigten Kostenanteil in Höhe von 23,86 Euro. Nach allgemeiner Auffassung der Länder deckt der vom Bundesministerium des Innern angegebene Wert von 14,37 Euro den Kostenaufwand für die Passbearbeitung nicht ab.

   Eine Verständigung zwischen dem Bund und den Ländern über die Höhe des erforderlichen Gemeindeanteils ist bisher nicht zustande gekommen.

   Der AK III „Kommunale Angelegenheiten“ der IMK (Innenministerkonferenz) hat in seiner Sitzung am 16./17. Oktober 2006 den Beschluss gefasst zu prüfen, ob die Kostendeckung aufgehoben und die Gebührenhöhe in die Entscheidungsbefugnis der Passbehörden gelegt werden kann. Unter Einbeziehung dieses Beschlusses sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Klärung der offenen Kostenfrage herbeigeführt werden.

   b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Prognose über den mit der Einführung des neuen biometrischen Merkmals (Fingerabdrücke) bei den Passbehörden verursachten Mehraufwand anhand der Ergebnisse der Testmaßnahmen nach § 23a des Passgesetzes zu überprüfen und sich gegebenenfalls ergebende Mehrbedarfe durch rechtzeitige Anpassung der Passgebührenverordnung zu berücksichtigen.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb und Nr. 13** (§ 4 Abs. 1 Satz 2 und § 21 Abs. 2 PassG),
   **Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b** (§ 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG),
   **Artikel 3 Nr. 1 bis 6** (§ 2 Abs. 1, § 11 Abs. 4 Satz 1, § 18 Abs. 1 Satz 1, § 19 Abs. 1, §§ 21 und 23 Abs. 2 Satz 2 MRRG),
   **Artikel 8**,
   **Artikel 9** (§ 139b Abs. 3 Nr. 7 und Abs. 6 Satz 1 Nr. 5 der Abgabenordnung)

   a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

      aa) In Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist die Angabe „3 und“ zu streichen.

      bb) In Nummer 13 ist die Angabe „3 und“ zu streichen.

b) In Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b ist die Angabe „3 und“ zu streichen.

c) Artikel 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. § 2 Abs. 1 Nr. 5 wird aufgehoben.“

bb) Nummer 2 ist zu streichen.

cc) Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 wird aufgehoben.“

dd) In Nummer 4 ist die Angabe „4 und“ zu streichen.

ee) Nummer 5 ist zu streichen.

ff) In Nummer 6 ist § 23 Abs. 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Entsprechendes gilt für § 2 Abs. 1 Nr. 14 und 15, soweit sie die Speicherung von Daten des Lebenspartners oder einer Lebenspartnerschaft betreffen, und § 12 Abs. 2 Satz 2, § 16 Abs. 1 Satz 2, § 19 Abs. 1 Nr. 11 und § 21 Abs. 2 Nr. 7 und 8 und Abs. 3 Satz 2 Nr. 6, soweit dort auf den Lebenspartner oder eine Lebenspartnerschaft abgestellt wird, sowie für die durch Artikel 3 Nr. 1 bis 3 des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und anderer Gesetze vom … (BGBl. I S. …) geänderten Vorschriften des § 2 Abs. 1 Nr. 5, § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und § 19 Abs. 1 Nr. 5.“

d) Artikel 8 ist zu streichen.

e) In Artikel 9 sind die Angaben „6 und“ sowie „4 und“ zu streichen.

Begründung

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Streichungen der Angabe „Doktorgrad“ sind im Ganzen rückgängig zu machen. Im Hinblick auf die Parallelität der Materie sind gleich lautende Regelungen geboten, so dass sich der Änderungsantrag sowohl auf das Passgesetz als auch auf das Gesetz über Personalausweise, das Melderechtsrahmengesetz, das Wehrpflichtgesetz und die Abgabenordnung erstreckt.

Die Bundesregierung begründet in ihrem Gesetzesentwurf die Streichung in erster Linie mit dem Verwaltungsaufwand, der durch die Prüfung der Eintragungsfähigkeit für die Pass- und Ausweisbehörden entsteht.

Dieser Begründung kann nicht gefolgt werden. In der weitaus größten Anzahl der Fälle wird die Eintragungsfähigkeit nicht in Frage stehen. Dies gilt für die in Deutschland erworbenen Doktorgrade ebenso wie für die meisten an ausländischen Hochschulen erworbenen Grade. Die geringe Anzahl zweifelhafter Fälle, die einen erhöhten Prüfbedarf erfordert, kann hingenommen werden, zumal bewährte Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer akademischer Grade mit dem deutschen Doktorgrad zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus entspricht es der deutschsprachigen Kulturtradition und jahrzehntelanger Verwaltungspraxis, dass die akademische Qualifikation, die mit der Promotion erworben wird, als Doktorgrad zusammen mit dem Familiennamen in Pässe und Personalausweise eingetragen wird. Bis zum Jahre 1988 wurde die Eintragungsfähigkeit über Verwaltungsvorschriften zum Pass- bzw. Personalausweisrecht geregelt. Mit der Neufassung des Passgesetzes (Gesetzeskraft seit dem 1. Januar 1988) wurde die Angabe „Doktorgrad“ erstmalig im Gesetz verankert. In der damaligen Begründung heißt es: „Im übrigen wird die derzeitige Verwaltungspraxis, im Pass auch den Doktorgrad des Passinhabers einzutragen, gesetzlich verankert. Der Doktorgrad wird im täglichen Leben in der Regel neben dem Namen verwendet. (Bundestagsdrucksache 10/3303, 10/5129)“.

Es ist nicht erkennbar, warum das, was den Gesetzgeber seinerzeit veranlasst hat, den Doktorgrad in den Katalog der zu speichernden Daten aufzunehmen, heute nicht mehr gelten soll.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 7a – neu –** ( (§ 12 Abs. 4 –neu – PassG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 7 folgende Nummer 7a einzufügen:

‚7a. Dem § 12 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Ist ein Pass wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit eingezogen worden, so hat die Passbehörde dies der Ausländerbehörde mitzuteilen.“ ‘

Begründung

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt dazu, dass die Eintragung im Pass ungültig wird und der Pass von der Passbehörde einzuziehen ist. Der Betroffene ist Ausländer und unterliegt den Regelungen des Aufenthaltsrechts, für dessen Durchführung die Ausländerbehörde zuständig ist. Ohne die Mitteilung der Passbehörde erlangt die Ausländerbehörde keine Kenntnis von dem neuen Status des Betroffenen, so dass eine Prüfung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen nicht möglich ist. Die Vorschrift sichert den ordnungsgemäßen Vollzug des Aufenthaltsrechts.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 10** (§ 16a Satz 1 und 3 – neu – PassG)

In Artikel 1 ist § 16a wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 ist die Angabe „Sätze 2 und 3“ durch die Angabe „Sätze 2 bis 4“ zu ersetzen.

b) Nach Satz 2 ist folgender Satz einzufügen:

„Die Polizeivollzugsbehörden dürfen die nach Satz 2 erhoben Daten zur Überprüfung der Identität des Inhabers darüber hinaus für einen automatisierten Abgleich mit erkennungsdienstlichen Dateien der Polizeivollzugsbehörden verwenden.“

Begründung

Die in § 16a PassG-E vorgesehen Datenverarbeitungsmöglichkeiten zur Identitätsüberprüfung im Rahmen einer Kontrolle sind nicht ausreichend.

§ 16a Satz 2 PassG-E regelt die Befugnis der kontrollierenden Stellen, die Übereinstimmung von Lichtbild und Fingerabdruck des Dokumenteninhabers anhand der vor Ort aufgenommenen biometrischen Daten und den im Speichermedium des Passes gespeicherten biometrischen Daten festzustellen (sogenannter 1:1-Vergleich). Damit ist eine Prüfung möglich, ob eine Person, die

ihren Pass im Rahmen einer Kontrolle vorlegt, auch der berechtigte Inhaber des Passes ist. Es wird erkannt, wenn sich eine Person mit einem fremden Pass einer ähnlich aussehenden Person ausweist.

Der 1:1-Vergleich kann aber keine Täuschung über die Identität der kontrollierten Person mittels eines echten Passes, der unrichtige Angaben enthält, aufdecken. Ein solcher echter Pass mit unrichtigen Angaben kann zum Beispiel durch die Täuschung oder die Bestechung eines Mitarbeiters der passausstellenden Behörde erlangt worden sein. Solche Täuschungen mittels eines echten Passes können nur durch einen sogenannten 1:n-Vergleich erkannt werden. Hierzu müssen die erhobenen biometrischen Daten (Lichtbild, Fingerabdruck) durch den kontrollierenden Beamten mit geeigneten Referenzdatenbanken automatisiert abgeglichen werden. Als Referenzdateien kommen erkennungsdienstliche Dateien der Polizeien des Bundes und der Länder in Betracht. Hier wird insbesondere an das beim Bundeskriminalamt geführte automatische Fingerabdruck Identifizierungssystem (AFIS) zu denken sein. Wird durch den automatisierten Abgleich der biometrischen Daten eine Übereinstimmung zwischen den im Rahmen der Kontrolle erhobenen biometrischen Daten und einem in der Referenzdatei gespeicherten Datensatz festgestellt (sogenannter „Trefferfall“), können die Personalien des im Rahmen der Kontrolle vorgelegten Passes mit den in der Referenzdatei gespeicherten Personalien verglichen werden. Weichen die Personalien voneinander ab, kann der kontrollierende Beamte geeignete Folgemaßnahmen einleiten, um die Identität der kontrollierten Person zweifelsfrei festzustellen.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 10** (§ 16a Satz 5 – neu – PassG)

In Artikel 1 Nr. 10 ist dem § 16a folgender Satz anzufügen:

„Satz 4 gilt nicht, soweit und solange die Daten im Rahmen eines Strafverfahrens oder zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung benötigt werden.“

Begründung

§ 16a Satz 3 sieht eine strenge Löschungsregelung für die durch die Polizei bei einer Kontrolle ausgelesenen Passdaten vor. Dies berücksichtigt aber nicht, dass die Daten für ein nachfolgendes Verfahren notwendig sein können. Erweist sich etwa ein Dokument als unecht oder der Dokumenteninhaber als nicht mit der Person, die das Dokument ausweist, identisch, muss für die notwendige Beweissicherung für ein anschließendes Strafverfahren gewährleistet sein, dass die Daten nicht unverzüglich gelöscht werden. In § 16a Satz 5 ist daher eine in Artikel 6 Nr. 5 (§ 89 Abs. 4 – neu) des Gesetzentwurfs entsprechende Formulierung aufzunehmen, wonach die Löschung unterbleibt, soweit und solange die Daten im Rahmen eines Strafverfahrens oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

6. **Zu Artikel 1 Nr. 14** (§ 22a Überschrift und Absatz 2 PassG)

In Artikel 1 ist § 22a wie folgt zu ändern:

a) In der Überschrift sind die Wörter „von Lichtbildern“ zu streichen.

b) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens für die Übermittlung von im Passregister gespeicherten Daten einschließlich des Lichtbildes ist zulässig, soweit das Bereithalten der Daten zum sofortigen Abruf durch die empfangende Stelle unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen und der beteiligten Stellen erforderlich ist; dies gilt insbesondere für die Übermittlung von Daten an Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie der Ordnungsbehörden im Rahmen der Verfolgung von Straftaten oder Verkehrsordnungswidrigkeiten. Die Voraussetzungen über die Zulässigkeit der Datenübermittlung nach § 22 Abs. 2 bleiben unberührt. § 6a Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend. Über alle Abrufe sind von der abrufenden Behörde Aufzeichnungen zu fertigen, die eine Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe ermöglichen. Die Aufzeichnungen enthalten:

1. Vor- und Familiennamen sowie Tag und Ort der Geburt der Person, deren Daten abgerufen wurden,
2. Tag und Uhrzeit des Abrufs,
3. Bezeichnung der am Abruf beteiligten Stellen,
4. Angabe der abrufenden und verantwortlichen Person sowie
5. das Aktenzeichen.

§ 22 Abs. 3 Satz 5 gilt entsprechend.“

Begründung

Die in dem Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Beschränkung des automatisierten Abrufs von Daten aus dem Passregister auf das Lichtbild und den Zweck der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten ist zu restriktiv und beinhaltet einen Wertungswiderspruch, wenn die Polizeibehörden zum Zweck der Verkehrsordnungswidrigkeiten, nicht aber zum Zweck der Verfolgung von Straftaten die unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 2 des Passgesetzes erforderlichen Daten abrufen dürfen sollen.

Die vorgeschlagene Fassung greift die allgemeinen datenschutzrechtlichen Anforderungen für die Zulässigkeit von automatisierten Abrufverfahren entsprechend § 10 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes auf und ermöglicht eine Einrichtung unter angemessener Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der behördlichen Bedarfe. Für den durch Eilbedürftigkeit gekennzeichneten Abruf von Polizeibehörden zum Zweck der Strafverfolgung sowie für Polizei- bzw. Ordnungsbehörden zum Zweck der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten wird die Einrichtung des automatisierten Abrufverfahrens ausdrücklich zugelassen.

Für den einzelnen Abruf gelten die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 22 Abs. 2 des Passgesetzes. Die Verantwortung trägt die abrufende Stelle. Die umfassenden Aufzeichnungspflichten ermöglichen eine effektive Datenschutzkontrolle.

7. **Zu Artikel 2 Nr. 3** (§ 2c Überschrift und Absatz 2 PAuswG)

   In Artikel 2 ist § 2c wie folgt zu ändern:

   a) In der Überschrift sind die Wörter „von Lichtbildern" zu streichen.

   b) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

   „(2) Die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens für die Übermittlung von im Personalausweisregister gespeicherten Daten einschließlich des Lichtbildes ist zulässig, soweit das Bereithalten der Daten zum sofortigen Abruf durch die empfangende Stelle unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen und der beteiligten Stellen erforderlich ist; dies gilt insbesondere für die Übermittlung von Daten an Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie der Ordnungsbehörden im Rahmen der Verfolgung von Straftaten oder Verkehrsordnungswidrigkeiten. Die Voraussetzungen über die Zulässigkeit der Datenübermittlung nach § 2b Abs. 2 bleiben unberührt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Über alle Abrufe sind von der abrufenden Behörde Aufzeichnungen zu fertigen, die eine Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe ermöglichen. Die Aufzeichnungen enthalten:

   1. Vor- und Familiennamen sowie Tag und Ort der Geburt der Person, deren Daten abgerufen wurden,
   2. Tag und Uhrzeit des Abrufs,
   3. Bezeichnung der am Abruf beteiligten Stellen,
   4. Angabe der abrufenden und verantwortlichen Person sowie
   5. das Aktenzeichen.

   § 2b Abs. 3 Satz 5 gilt entsprechend."

   Begründung

   Parallelregelung zum Passgesetz (siehe Ziffer 6).

8. **Zu Artikel 2 Nr. 4 und 5 – neu –**
   (§§ 4a und 4b – neu –, § 5 Abs. 1 Nr. 4 – neu – PAuswG)

   Dem Artikel 2 sind die folgenden Nummern 4 und 5 anzufügen:

   ‚4. Nach § 4 werden die folgenden §§ 4a und 4b angefügt:

   „§ 4a
   Pflichten des Inhabers

   Der Inhaber eines Personalausweises ist verpflichtet, der Personalausweisbehörde unverzüglich

   1. den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit anzuzeigen und
   2. anzuzeigen, wenn er auf Grund freiwilliger Verpflichtung in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eingetreten ist.

   § 4b
   Mitteilung über die Einziehung eines Personalausweises

   Ist ein Personalausweis wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit eingezogen worden, so hat die Personalausweisbehörde dies der Ausländerbehörde mitzuteilen."

   5. § 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Nummer 3 wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt und das Wort „oder" angefügt.

   b) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 angefügt:

   „4. entgegen § 4a eine Anzeige nicht oder nicht rechtzeitig erstattet."'

Begründung

In das Gesetz über Personalausweise sind die gleichen – neuen – Regelungen wie in den §§ 12, 15 und § 25 des Passgesetzes aufzunehmen.

Ebenso wie im Passgesetz ist die Aufnahme einer Mitteilungspflicht der Personalausweisbehörde gegenüber der Ausländerbehörde zu regeln, wenn der Personalausweis wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit ungültig geworden ist und eingezogen wurde (§ 4b – neu – PAuswG).

Auch im Gesetz über Personalausweise ist aus den in der Begründung zum Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften angeführten Gründen (S. 41 f. der Bundesratsdrucksache) eine Pflicht des Ausweisinhabers vorzusehen, den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit anzuzeigen und anzuzeigen, wenn er auf Grund freiwilliger Verpflichtung in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eingetreten ist (§ 4a – neu – PAuswG).

Die Aufzählung der Ordnungswidrigkeiten in § 5 Abs. 1 PAuswG ist um die Fälle einer Verletzung der neu geschaffenen Anzeigepflichten zu erweitern (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 – neu – PAuswG).

Ohne diese Regelungen im Gesetz über Personalausweise würde nur der Personenkreis erfasst werden, der einen Pass besitzt. Hinsichtlich der Inhaber von Personalausweisen würde eine Regelungslücke entstehen, was mit der in der Gesetzesbegründung angegebenen Zielsetzung der Regelungen nicht vereinbar ist. Es kann nicht sein, dass Passinhaber anders als die Inhaber von Personalausweisen behandelt werden, obwohl die gleichen Sachverhalte vorliegen.

Angesichts des Wechsels der Gesetzgebungskompetenz für das Ausweiswesen von der Rahmenkompetenz des Bundes in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 3 des Grundgesetzes – GG) aufgrund des Artikels 1 Nr. 6 und 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) kann von den Ländern trotz ihrer nach Artikel 125b Abs. 1 Satz 2 GG bestehenden Verpflichtung nicht mehr erwartet werden, dass sie entsprechende Vorschriften in ihre Gesetze zur Ausführung des Personalausweisgesetzes aufnehmen. Die Änderungen des Personalausweisgesetzes führen zu einem zeitlich einheitlichen Rechtszustand, was bei einer Änderung der Landesgesetze nicht erreicht werden kann.

9. **Zu Artikel 7 Nr. 1 Buchstabe b**
(§ 8 Abs. 2 Satz … – neu – FreizügG/EU)

In Artikel 7 Nr. 1 Buchstabe b ist dem § 8 Abs. 2 folgender Satz anzufügen:

„Dies gilt nicht, soweit und solange die Daten im Rahmen eines Strafverfahrens oder zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung benötigt werden.“

Begründung

Die strenge Löschungsvorschrift im neuen § 8 Abs. 2 Satz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU berücksichtigt nicht den Fall, dass die Prüfung zu dem Ergebnis führt, dass die Identität nicht übereinstimmt, was regelmäßig den Verdacht einer Straftat nahe legen wird. In diesem Fall muss gewährleistet sein, dass die gewonnenen Daten insbesondere im Falle der Flucht des Betroffenen für Strafverfolgungszwecke und weitere Ermittlungen z. B. im Rahmen des Opferschutzes bei Menschenhandel zur Verfügung stehen.

**Gegenäußerung der Bundesregierung**

**Zu Nummer 1** (Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung ist – im Gegensatz zum Bundesrat – der Auffassung, dass die Kostenfrage hinreichend geklärt ist. Insbesondere in den Arbeitskreisen der Innenministerkonferenz wurde durch das Bundesministerium des Innern hierzu ausführlich Stellung genommen. Eine Kostenbetrachtung durch den Bund liegt den Ländern auch in detaillierter schriftlicher Form vor. Gleichwohl wird die Bundesregierung aber die am 1. März beginnenden Feldtests dazu nutzen, die vorliegenden Kostenschätzungen zu überprüfen. Größere Abweichungen von den bisherigen Schätzungen erwartet sie jedoch nicht. Die Bundesregierung weist die Länder darauf hin, dass sie künftig – aufgrund der mit der Passgesetznovelle und dem anstehenden Verordnungsgebungsvorhaben erfolgenden Änderungen – vor dem Hintergrund der neuen Verfassungsrechtslage die Passgebühren selbst festsetzen können.

**Zu Nummer 2** (Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb und Nr. 13 – § 4 Abs. 1 Satz 2 und § 21 Abs. 2 PassG,
Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b – § 1 Abs. 2 Satz 2 PAuswG,
Artikel 3 Nr. 1 bis 6 – § 2 Abs. 1, § 11 Abs. 4 Satz 1, § 18 Abs. 1 Satz 1, § 19 Abs. 1, §§ 21 und 23 Abs. 2 Satz 2 MRRG,
Artikel 8,
Artikel 9 – § 139b Abs. 3 Nr. 7 und Abs. 6 Satz 1 Nr. 5 der Abgabenordnung)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Abschaffung der Eintragung des Doktorgrades in Personaldokumente ist im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens von der überwiegenden Anzahl der Innenverwaltungen der Länder vor allem unter Hinweis auf Probleme bei der Eintragung von im Ausland erworbenen Doktorgraden gefordert worden. Mit den entsprechenden Änderungen in der Passgesetznovelle wollte die Bundesregierung diesem Anliegen Rechnung tragen. Noch im Innenausschuss des Bundesrates war ein Antrag Bayerns und Thüringens, der auf Beibehaltung der Eintragung des Doktorgrades abzielte, von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden. Im Plenum hat sich der Bundesrat mit Rücksicht auf die deutschsprachige Kulturtradition jedoch für die Beibehaltung der bisherigen, jahrzehntelangen Praxis ausgesprochen. Dem will sich die Bundesregierung nicht entgegenstellen. Die fortbestehenden Probleme sollen im Rahmen der ebenfalls zu novellierenden Verwaltungsvorschriften im Zusammenwirken mit den Ländern gelöst werden.

**Zu Nummer 3** (Artikel 1 Nr. 7a – neu –, § 12 Abs. 4 – neu – PassG)

Dem Vorschlag wird in dieser Form nicht zugestimmt.

Zwar teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates, dass die Ausländerbehörde Kenntnis von der Entziehung des Passes aufgrund Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit erlangen sollte. Die Pflicht zur Übermittlung dieses Sachverhaltes sollte jedoch nicht im Passgesetz, sondern in der Aufenthaltsverordnung geregelt werden, die bereits die Übermittlung bestimmter ausländerrechtlich relevanter Sachverhalte von verschiedenen Behörden an die Ausländerbehörden regelt. Eine entsprechende Ergänzung der Aufenthaltsverordnung wird im Rahmen des anstehenden Vorhabens zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union geprüft.

**Zu Nummer 4** (Artikel 1 Nr. 10 – § 16a Satz 1 und 3 – neu – PassG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Es ist notwendig, bei der Gestaltung der Befugnisse zur Verwendung der biometrischen Daten sicherheitspolitische Interessen und das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Passinhabers sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Dem entspricht die Entwurfsregelung zu § 16a – neu – PassG, der den Zweck des Auslesens der Daten aus dem Pass und die Live-Abnahme der Daten auf die Überprüfung der Identität sowie der Echtheit des Dokuments beschränkt. Sie wird eine stärkere Verbindung zwischen dem Dokument und seinem Inhaber schaffen und stellt damit einen Sicherheitsgewinn dar.

Zu Recht weist der Bundesrat darauf hin, dass es demgegenüber für eine Aufdeckung echter Pässe mit unrichtigen Daten eines 1:n-Abgleichs, also eines Abgleichs mit zentralen polizeilichen Dateien bedürfte. Gegen die Aufnahme einer entsprechenden Befugnis sprechen jedoch sowohl rechtliche als auch tatsächliche Gründe:

Die Bundesregierung hält den vorgeschlagenen Abgleich der erhobenen Daten mit erkennungsdienstlichen Dateien der Polizeivollzugsbehörden für nicht vereinbar mit Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. EU Nr. L 385 S. 1). Danach dürfen biometrische Daten in Pässen nur verwendet werden, um die Authentizität des Dokuments oder die Identität des Inhabers durch direkt verfügbare abgleichbare Merkmale zu überprüfen (1:1-Vergleich). Ein 1:n-Vergleich ist jedoch nicht vorgesehen.

In tatsächlicher Hinsicht wäre der Aufwand unverhältnismäßig. Da es sich bei dem deutschen Pass um ein Hochsicherheitsdokument handelt, können Mehrfachidentitäten (echte Pässe mit unrichtigen Angaben) nur durch Fehler (bewusst oder unbewusst) bei den passausstellenden Stellen entstehen. Es ist daher zu erwarten, dass die Anzahl solcher Pässe äußerst gering sein wird. Dabei hängt die Erfolgswahrscheinlichkeit der vorgeschlagenen Abgleichsregelung nicht zuletzt von der Anzahl durchgeführter Passkontrollen ab. Die konkrete Zahl möglicher Kontrollfälle kann derzeit nicht beziffert werden. Zieht man zur Schätzung die Zahl der Kontrollfälle heran, in denen das Schengen Informationssystem genutzt wird, so wären ca. 70 Millionen Kontrollfälle pro Jahr anzunehmen. Für deren Realisierung müssten die für erkennungsdienstliche Dateien genutzten Recherchesysteme erheblich erweitert werden. Nach Schätzungen des BKA (Bundeskriminalamt) liegen die reinen Investitionskosten für 1 000 000 zusätzliche AFIS-Abgleiche pro Jahr bei ca. 2,2 Mio. Euro. Für das vom Bundesrat angesprochene AFIS-System führt das Bundeskriminalamt aus, dass die Recherche im Nichttrefferfall ca. 30 bis 60 Sekunden benötigt, im Trefferfall jedoch 3 bis 5 Minuten, da hier aus Gründen der Qualitätssicherung eine daktyloskopische Prüfung stattfinden müsste. Dieses Antwort-/Zeitverhalten ist für Massenkontrollen (z. B. an den Grenzen) in tatsächlicher Hinsicht ungeeignet. Bei Umsetzung des Vorschlags stünden daher erhebliche Kosten voraussichtlich geringen Erfolgsaussichten gegenüber.

Schließlich weist die Bundesregierung darauf hin, dass bei Vorliegen von Verdachtsmomenten auf Grundlage der Strafprozessordnung ohnehin weitergehende Maßnahmen (z. B. erkennungsdienstliche Behandlung) getroffen werden dürfen.

**Zu Nummer 5** (Artikel 1 Nr. 10 – § 16a Satz 5 – neu – PassG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung verstößt gegen Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004, der die Verwendung der im Pass enthaltenen biometrischen Daten wie unter Nummer 4 dargestellt beschränkt. Die Bundesregierung weist ferner auch insoweit darauf hin, dass bei Vorliegen von Verdachtsmomenten für Straftaten auf Grundlage der Strafprozessordnung ohnehin weitergehende Maßnahmen (z. B. erkennungsdienstliche Behandlung) getroffen werden dürfen.

**Zu Nummer 6** (Artikel 1 Nr. 14 – § 22a Überschrift und Absatz 2 PassG)

Die Bundesregierung anerkennt das Anliegen des Bundesrates, den automatisierten, (Online-)Abruf des Lichtbildes aus dem Passregister über den Zweck der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten hinaus auch auf den Zweck der Verfolgung von Straftaten auszudehnen, um einen Wertungswiderspruch zu vermeiden.

Sie lehnt jedoch die Erweiterung der Zulassung des automatisierten Abrufverfahrens auf andere personenbezogenen Daten des Passregisters als nicht erforderlich ab. Das Passregister ist kein Auskunftsregister. Diese Aufgabe hat das Melderegister, das sich über die Jahre zu einer Informationsquelle für die Erledigung vielfältiger kommunaler und staatlicher Aufgaben entwickelt hat. Die Landesmeldegesetze lassen bereits heute überwiegend das automatisierte Abrufverfahren aus dem Melderegister zu. Darüber hinaus hält die Bundesregierung die Einschränkung der Regelung auf Fälle von Eilbedürftigkeit nicht für erforderlich, weil die Regelung der Vereinfachung von Verwaltungsabläufen dient, die auch in weniger eilbedürftigen Fällen anzustreben ist.

Die Bundesregierung schlägt daher folgende Änderung des Artikels 1 Nr. 14, § 22a Abs. 2 Satz 1 PassG-E vor:

„Im Falle der Übermittlung von Lichtbildern an die Polizei- und Ordnungsbehörden im Rahmen der Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten kann der Abruf des Lichtbildes im automatisierten Verfahren erfolgen."

**Zu Nummer 7** (Artikel 2 Nr. 3 – § 2c Überschrift und Absatz 2 PAuswG)

Die Ausführungen zu Nummer 6 gelten entsprechend für die Zulassung des Online-Abrufs von Lichtbildern und weiteren personenbezogenen Daten aus dem Personalausweisregister.

**Zu Nummer 8** (Artikel 2 Nr. 4 und 5 – neu – §§ 4a und 4b – neu –, § 5 Abs. 1 Nr. 4 – neu – PAuswG)

Die Einfügung eines § 4a und die Änderung des § 5 Abs. 1 des Gesetzes über Personalausweise lehnt die Bundesregierung aus systematischen Gründen ab. Die Regelungen zu den Pflichten des Ausweisinhabers sowie zur Sicherstellung und Einziehung des Personalausweises sind sämtlich nicht im Gesetz über Personalausweise, sondern in den Personalausweisgesetzen der Länder enthalten. Aufgrund der – auf der Föderalismusreform basierenden – neuen Verfassungsrechtslage können die Länder jedoch ihre Gesetze nicht mehr um die gewollte Regelung ergänzen. Die Bundesregierung plant jedoch für Ende 2008 die Einführung eines neuen elektronischen Personalausweises; sie wird in diesem Zusammenhang das Personalausweisrecht insgesamt novellieren. Die Aufnahme der Parallelregelungen zum Passgesetz soll im Rahmen dieses Vorhabens geprüft werden. Die Einfügung eines § 4b lehnt sie dagegen aus den unter Nummer 3 genannten Gründen ab und verweist auf die auch insoweit zu prüfende Ergänzung der Aufenthaltsverordnung.

**Zu Nummer 9** (Artikel 7 Nr. 1 Buchstabe b – § 8 Abs. 2 Satz … – neu – FreizügG/EU)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag aus den unter Nummer 5 dargestellten Gründen nicht zu.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333